



Universidad
Carlos III de Madrid

 **-Archivo**

Repositorio Institucional



Quintana Carlo, Ignacio. La regulación del transporte terrestre de viajeros y desidia del legislador español. En: *Estudios sobre el futuro Código Mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*. Getafe : Universidad Carlos III de Madrid, 2015, pp. 1766-1782. ISBN 978-84-89315-79-2. <http://hdl.handle.net/10016/21000>

Obra completa disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/20763>



Este documento se puede utilizar bajo los términos de la licencia Creative Commons [Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/)

LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE VIAJEROS Y LA DESIDIA DEL LEGISLADOR ESPAÑOL

IGNACIO QUINTANA CARLO *

I. El transporte en general, con independencia del medio por el que sea realizado (tierra, mar o aire), además de un fenómeno socio-económico de la máxima importancia que en los Estados y organizaciones supranacionales da lugar a una política específica, la «política de transportes», y de un sector de la actividad económica que está ordenado por un conjunto de normas, tanto de Derecho público como de Derecho privado, es - por lo que ahora importa - un contrato regulado en diversos textos legales: el Código civil, que rige los transportes terrestres no sometidos a la legislación mercantil; La Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías, que – como su propio nombre indica - limita su ámbito de aplicación a estas; la Ley de Navegación Aérea, de 21 julio 1960, que dedica una parte importante de sus preceptos al contrato de transporte aéreo y la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, que regula el contrato de transporte tanto de mercancías (fletamento) como de viajeros (pasaje) por vía marítima.

Se trata, con excepción de las dos leyes elaboradas en el presente siglo, de textos legales anticuados (uno de ellos más que centenario) que contienen regímenes jurídicos diferentes, lastrados por la tradición y que no se corresponden con las actuales condiciones en las que se desarrollan los transportes ni con los convenios internacionales suscritos por España que regulan los transportes que desbordan las fronteras de los Estados nacionales. Y, lo que es más grave, de textos legales muy diferentes entre sí que, en lugar de tomar en consideración el «hecho técnico del transporte» como fenómeno unitario, centran su atención en el medio a través del cual dicho transporte se realiza.

Centrándonos en el transporte terrestre de viajeros, éste aparece regulado, administrativamente, en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 (en lo sucesivo la LOTT), recientemente reformada por la Ley 9/2013 de 4 de julio (BOE 05-07), y su Reglamento de 1990 y en la Ley del Sector Ferroviario de 2003, con su Reglamento de 2004 (modificado en el 2006) y, desde la óptica contractual, únicamente en el Código civil (arts. 1601 a 1603) ya que la reciente Ley de 11 de noviembre de 2009 del contrato de transporte terrestre de mercancías derogó los escasos preceptos que el Código de comercio dedicaba a la materia: el art. 349.2º, que permitía calificar el contrato como mercantil cuando «siendo cualquiera su objeto, sea comerciante el porteador o se dedique habitualmente a verificar transportes para el público», y el art. 352 que establecía el contenido mínimo de los billetes y cartas de porte referentes a los viajeros y sus equipajes; además de lo que, en sede de prescripción de acciones, se establecía en el hoy derogado art. 951 del citado cuerpo legal.

Esta ausencia de regulación pretendió subsanarse durante la elaboración de la

* Catedrático de Derecho Mercantil. Universidad de Zaragoza.

Propuesta de Anteproyecto de Código Mercantil, elaborada por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de codificación (2013), incluyendo en el Libro Quinto del mismo (De los contratos mercantiles en particular) un Título VI que, bajo la rúbrica “Del contrato de transporte” contenía la regulación del contrato de transporte terrestre, el transporte marítimo y el transporte aéreo, distinguiendo en todos ellos entre las normas aplicables a los transportes de mercancías y las referidas a los transportes de personas.

Centrándonos en el transporte terrestre de personas, la Propuesta de Anteproyecto, reproducía literalmente los preceptos del Anteproyecto de Ley del contrato de Transporte Terrestre en materia de viajeros, los cuales no fueron incorporados a la versión que finalmente resultó aprobada como Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías. Preceptos que, por razones puramente cronológicas, no incorporaban la normativa comunitaria dictada con posterioridad: el Reglamento (CE) nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (aplicable desde el 3 de diciembre de 2009), y el Reglamento (CE) nº 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) no 2006/2004 (aplicable a partir del 1 de marzo de 2013).

Por ello, con posterioridad, el Grupo de Trabajo XII (presidido por el Prof. Duque Domínguez e integrado por la Prof. Guerrero Lebrón y el autor de este trabajo), que se encargó de los contratos de depósito y transporte, actualizó las normas de la Propuesta de Anteproyecto incorporando, mediante la técnica de la remisión, el contenido de los Reglamentos comunitarios¹.

Con ello la Propuesta de Código Mercantil recogía de forma completa el régimen del contrato de transporte por las tres vías:

- El transporte terrestre de mercancías, mediante la incorporación al texto proyectado de las normas contenidas en la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías. Y el transporte terrestre de viajeros, mediante la recuperación de los preceptos del Anteproyecto de Ley del contrato de Transporte Terrestre en materia de viajeros, actualizados con las oportunas remisiones a las normas comunitarias.
- El transporte marítimo, tanto de mercancías como de pasajeros, mediante una remisión a la Ley de Navegación Marítima que entonces se encontraba en fase parlamentaria, y
- El transporte aéreo, mediante normas de nueva elaboración, basadas fundamentalmente en los convenios internacionales y la normativa de la Unión Europea, dada la obsolescencia de gran parte de los preceptos de la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960.

La Propuesta de regulación del contrato de transporte, sin embargo, no pasó la

¹ El texto actualizado no ha sido objeto de publicación por lo que se incluye como Apéndice de este trabajo.

barrera de los distintos ministerios del Gobierno, sobre todo del de Fomento. La regulación del transporte aéreo (de pasajeros) se “cayó” del Anteproyecto aprobado en primera lectura por el Consejo de Ministros² debido a la frontal oposición del Ministerio de Fomento basada, fundamentalmente, en que era una materia de su “tradicional competencia” dadas las peculiares características de dicho contrato. La del transporte marítimo porque se consideró preferible establecer la regulación del mismo en una Ley general de la navegación marítima, entonces en tramitación, y que poco más tarde se publicaría como la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Y, por lo que a la regulación del transporte de pasajeros por vía terrestre se refiere, debido, en primer lugar, a “las diferencias existentes entre los distintos servicios y los problemas y situaciones que aparecen”... ya que “tal regulación afectaría al transporte en taxi, al transporte escolar, a servicios regulares en autobús, tanto urbanos como interurbanos, a excursiones, al transporte sanitario en ambulancia, etc. tanto por ferrocarril como por carretera” subtipos de transporte en los que “la situación en que se encuentran los viajeros es completamente diferente, así como los medios de que puede disponer el transportista en cada caso”. “Todo esto- concluía el Ministerio – hace especialmente dificultoso el mero intento de establecer reglas comunes para los transportes terrestres de viajeros”.

Por otra parte – se argumentaba – la regulación en el Código proyectado del contrato de transporte terrestre no era necesaria dada “la existencia de normativa de la Unión Europea directamente aplicable en esta materia donde se contiene una regulación parcial de esta materia: los Reglamentos (CE) nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril, y (CE) nº 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar; por el hecho de que la Comisión Europea se está planteando una revisión de los citados Reglamentos”. Y, por último, porque “en la práctica tampoco han surgido especiales dificultades que deriven de una carencia de regulación en esta materia pudiendo resolverse los problemas que surjan mediante condiciones generales aprobadas por la Administración”.

Razonamientos todos ellos que, por decirlo lisa y llanamente, carecen del mínimo fundamento. Examinémoslos con un mínimo detenimiento:

1. En cuanto a que la regulación del transporte terrestre de personas afectaría al transporte en taxi, al transporte escolar, a servicios regulares en autobús, tanto urbanos como interurbanos, a excursiones, al transporte sanitario en ambulancia, etc. tanto por ferrocarril como por carretera” y que “la situación en que se encuentran los viajeros en estos transportes – continua la argumentación - es completamente diferente, así como los medios de que puede disponer el transportista en cada caso”. Todo esto – concluye – hace especialmente dificultoso el mero intento de establecer reglas comunes para los transportes terrestres de viajeros.

² Vid. el texto aprobado en la página web del Ministerio.

Efectivamente, es cierto que existe una gran variedad de modalidades de transportes de personas por carretera, pero en todos ellos existe un contrato entre una empresa de transporte y una persona por el cual la primera se obliga a trasladar a la segunda de un lugar a otro sin que sufra daño en su persona o en su equipaje, si lo hubiere. Las especialidades de estas modalidades donde tienen trascendencia es en el régimen jurídico público o de ordenación de los transportes, es decir, en la LOTT y, sobre todo en su Reglamento, norma que regula con detenimiento cada una de estas modalidades (arts 123 y ss.). La lectura del art. 66.2 de la LOTT nos disipa cualquier duda al respecto: “son transportes especiales, aquellos en los que por razón de su peligrosidad, urgencia, incompatibilidad con otro tipo de transporte, repercusión social, u otras causas similares están sometidos a normas administrativas especiales”.

En conclusión, la pluralidad de modalidades de transporte existentes no impide la existencia de una regulación general del contrato de transportes terrestre de viajeros.

2. Por lo que se refiere a la existencia de normativa de la Unión Europea directamente aplicable en esta materia - los Reglamentos (CE) nº 1371/2007 y nº 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los derechos de los viajeros – la misma tampoco supone obstáculo alguno a la regulación en nuestro Derecho del contrato de transporte terrestre de personas. Por lo que se refiere al transporte por ferrocarril, porque el Reglamento UE, a pesar de que extiende a los viajeros nacionales el sistema existente en el Derecho unificado internacional - las Reglas uniformes relativas al contrato de transporte internacional de viajeros y equipajes por ferrocarril (CIV) del Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF) – no contiene una regulación completa del contrato. Y por lo que afecta al transporte por autocar y autobús, porque – a diferencia del anteriormente citado - el Reglamento UE no incorpora un sistema más o menos amplio de normas de Derecho unificado internacional que regulen esta modalidad de transporte, sino que a la hora de determinar el Derecho nacional aplicable se remite al Reglamento (CE) nº 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II»), y al Reglamento (CE) nº 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I).

Así se desprende del art. 7 del Reglamento que, en punto a la obligación que pesa sobre el transportista de indemnizar y prestar asistencia al viajero en caso de accidente, dispone que “los viajeros, de conformidad con el Derecho nacional vigente, tendrán derecho a una indemnización por fallecimiento, que comprenderá unos gastos funerarios razonables, o lesiones personales, así como por la pérdida o daño del equipaje, debidos a accidentes resultantes del uso del autobús o autocar.” Precepto que, a la hora de ser aplicado en nuestro país planteará el problema de saber qué Derecho es al que se remite la norma comunitaria.

Por tanto, tampoco la existencia de los Reglamentos de la UE supone impedimento alguno para la existencia de una regulación del contrato de transporte terrestre de viajeros. Y si ello es así, tampoco es admisible el argumento de que “la

Comisión Europea se está planteando una revisión de los citados Reglamentos”. Sobre todo si se tiene en cuenta que los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los viajeros, con independencia de cuál sea la vía elegida para el transporte, están – por la propia naturaleza de la materia regulada – sometidos a revisión en función de los informes sobre su aplicación que bien la Comisión (en los transportes por ferrocarril) bien los organismos de aplicación (en los transportes por autocar y autobús) publicarán periódicamente (cfr. arts. 36 y 29 de los respectivos Reglamentos).

3. Por último, el Ministerio se opuso a la regulación en el Código del contrato de transporte terrestre de personas argumentando que “en la práctica tampoco han surgido especiales dificultades que deriven de una carencia de regulación en esta materia pudiendo resolverse los problemas que surjan mediante condiciones generales aprobadas por la Administración”. Con respecto a este argumento habría que señalar lo siguiente:

- Que, aunque la expresión “especiales dificultades” se presta a importantes dudas en cuanto a su alcance, es lo cierto que tanto las Juntas Arbitrales de Transporte como las Juntas Arbitrales de Consumo reciben reclamaciones sobre esta materia; sin perjuicio de las que lleguen directamente a los órganos jurisdiccionales por no ser susceptibles de arbitraje.
- Y – lo que es más importante – que, no obstante lo previsto en el art. 13 del Reglamento de la LOTT (“el Ministerio... podrá establecer contratos-tipo o condiciones generales de contratación para las distintas clases de transporte terrestre... en los que se determinarán los derechos y obligaciones recíprocas de las partes y las demás reglas concretas de cumplimiento de los contratos singulares”) y el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, continúan sin ser aprobados. Condiciones generales que, de acuerdo con el num. 3 del citado precepto – “se aplicarán con carácter imperativo, pudiendo, no obstante, incluirse cláusulas anexas a dichos contratos-tipo que se apliquen únicamente con carácter subsidiario o supletorio a los que pacten las partes”. Sin perjuicio de que las empresas de transporte puedan “ofrecer a los usuarios condiciones más favorables a las establecidas en los contratos-tipo, teniendo en este caso, estas últimas, el carácter de condiciones mínimas”. Contratos-tipo o condiciones generales de contratación, por último, que deberán estar expuestos al público en los locales en los que las Empresas de transporte realicen la contratación del transporte o expidan los correspondientes billetes”.

Primera conclusión: No es preciso profundizar más, baste con señalar que los transportes de personas por vía terrestre (tanto por carretera como por ferrocarril), siguen careciendo de regulación (jurídico privada) en nuestro Derecho interno y que dicha ausencia de regulación no encuentra justificación alguna.

II. Como ya se ha ido adelantando, mientras en España se producía esta situación, en la Unión Europea se ha producido en los últimos años un fenómeno que, por su singularidad merece ser destacado: mientras que con la entrada en vigor de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, de Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías (de aquí en adelante LCTTM) se suprimían los escasos preceptos contenidos en el Código de comercio aplicables a dichos transportes (concretamente los arts. 349 y 352), por otra, al poco tiempo entraban en vigor los Reglamentos comunitarios sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril y de autobús y autocar. Con lo que, la desidia del legislador español a la hora de regular un contrato de tanta importancia como el que nos ocupa, se ha visto (en cierta medida) enmendada por la preocupación de las instancias comunitarias por el mismo; bien es cierto que más preocupadas por la dimensión “protectora de los derechos de los usuarios” (el Reglamento se dicta sobre la base del art. 91.1 del TFUE) que por la reguladora propiamente dicha del contenido contractual del instituto jurídico del transporte.

Efectivamente, en contraste con lo que sucede en Derecho español, la Unión Europea, desde hace diez años, viene llevando a cabo una intensa labor en materia de derechos de los viajeros que ha plasmado en la adopción de los siguientes seis Reglamentos comunitarios:

- Reglamento (CE) n° 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de mayo de 2002 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 2027/97 del Consejo sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente (aplicable desde mayo de 2002).
- Reglamento (CE) n° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n° 295/91 (aplicable desde 2005).
- Reglamento (CE) n° 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (aplicable completamente desde julio de 2008).
- Reglamento (CE) n° 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (aplicable desde el 3 de diciembre de 2009).
- Reglamento (UE) n° 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) no 2006/2004 (aplicable a partir del 18 de diciembre de 2012).
- Reglamento (CE) n° 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) no 2006/2004 (aplicable a partir del 1 de marzo de 2013).

Tarea que, de momento, ha culminado con la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2012, sobre los derechos de los pasajeros en todos los

medios de transporte, en la que se establecen los diez principales derechos del pasajero con independencia de cuál sea el medio de transporte elegido:

- el derecho a la no discriminación en el acceso al transporte;
- el derecho a la accesibilidad en la movilidad y a la asistencia sin coste alguno para las personas discapacitadas y para las personas con movilidad reducida;
- el derecho a la información antes de la compra y en las distintas etapas del viaje, sobre todo en caso de interrupción del mismo;
- el derecho a renunciar al viaje y a obtener el reembolso del precio pagado por el mismo cuando este sea interrumpido;
- el derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de interrupción, bien a través de cambios de ruta o de reserva;
- el derecho a recibir asistencia en caso de retraso en la salida o en el punto de conexión;
- el derecho a una compensación por los daños sufridos;
- el derecho a exigir responsabilidad a las empresas de transporte por los daños causados a los pasajeros y su equipaje;
- el derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones; y
- el derecho a la aplicación entera y correcta de la normativa europea de derechos de los pasajeros.

Segunda conclusión: en la actualidad los transportes de viajeros por vía terrestre (tanto los efectuados por ferrocarril como los efectuados por medio de autobús y autocar) se rigen, en primer lugar, por las normas contenidas en los Reglamentos (CE) nº 1371/2007 y nº. 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007 y 16 de febrero de 2011, respectivamente, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (en vigor desde el 3 de diciembre de 2009) y sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar (en vigor desde el 11 de marzo de 2013). Y, en lo no contemplado en ellos, por las normas del Código civil, tanto las dedicadas a la regulación del contrato de transporte como las que rigen los arrendamientos de obra, y, cuando la aplicación por vía analógica sea posible, por los preceptos que la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima dedica a la regulación del contrato de pasaje marítimo y los que en la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea rigen el contrato de transporte aéreo de pasajeros. Todo ello completado con las condiciones generales que, al tratarse de contratos de adhesión, incluyen los transportistas en sus contratos, a las que en su momento se hará una referencia más detenida. Como puede observarse una sistema de fuentes complejo, difícil de aplicar y necesitado de una pronta intervención por parte del legislador que coordine y sistematice el marco normativo de un contrato de la importancia del que nos ocupa.

III. En cualquier caso, sea o no complejo el sistema de fuentes normativas, hay que preguntarse, ¿es suficiente?, ¿cubre todos aquellos supuestos que puedan derivar de la

celebración (incluso antes, de la información previa al contrato) y ejecución del contrato de transporte?.

A esta pregunta, en parte ya contestada, podría responderse formulando otra: ¿los Reglamentos de la CE establecen un régimen jurídico completo, exhaustivo, del contrato que une al viajero con la empresa de transporte?. Porque si es así, el problema está resuelto; al menos en cuanto a la existencia de un cuadro normativo cierto que nos permite resolver las posibles controversias que se puedan producir con motivo de la celebración y el incumplimiento o cumplimiento anormal del contrato de transporte.

La respuesta es negativa. Ni siquiera en el caso de los transportes ferroviarios en los que el Reglamento CE incorpora el sistema del COTIF (como antes habían hecho los Reglamentos sobre derechos de los viajeros por vía aérea y marítima incorporando, respectivamente, los sistemas de Montreal y Atenas, las normas dictadas por la Unión Europea agotan el contenido contractual de las relaciones entre transportista y viajero.

Y menos aun en el caso del Reglamento en materia de transporte por autocar y autobús que se limita a establecer una serie de derechos aplicables a los servicios de larga distancia³ y, a todos los servicios, incluidos los que sean inferiores a 250 km⁴. Lo que justifica que el propio Reglamento explice en su Considerando 15 que el mismo *“no debe limitar los derechos de los transportistas a reclamar indemnizaciones a cualquier persona, incluso a terceros, de conformidad con el Derecho nacional aplicable”*.

Pero, aun admitiendo como hipótesis de trabajo que los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los viajeros son exhaustivos, ¿es ello suficiente para que un Estado miembro se abstenga de regular el contrato de transporte?.

Antes de contestar a esta pregunta, es necesaria una digresión, un **prius**, que en su día se planteó el Grupo de Trabajo de la Comisión General de Codificación cuando elaboró el título relativo al contrato de transporte en el Anteproyecto de Código Mercantil: ¿cómo remitirnos (que no incorporar) a los Reglamentos de la UE?. Se presentaban varias soluciones:

³ Asistencia adecuada, garantía de recorrido alternativo o reembolso en situaciones de excesos de reserva (*overbooking*) o en caso de cancelación o por un retraso de más de 120 minutos de la hora de salida estimada; indemnización del 50 % del precio del billete por un retraso de más de 120 minutos de la hora de salida estimada, la cancelación de un viaje o si el transportista no ofrece al pasajero un recorrido alternativo o un reembolso; información cuando se cancela el servicio o demora su salida; protección de los pasajeros en caso de fallecimiento, lesiones personales, pérdida o daños sufridos por accidentes de carretera, especialmente con respecto a las necesidades prácticas inmediatas en caso de accidente (incluido un alojamiento de hasta dos noches de hotel, por una suma total de 80 € la noche), y asistencia específica gratuita para las personas con discapacidad y con movilidad reducida tanto en las terminales como a bordo y, en caso necesario, transporte gratuito para las personas que los acompañen.

⁴ Derecho a la no discriminación directa ni indirecta por razones de nacionalidad, con respecto a las tarifas y las condiciones contractuales; un trato no discriminatorio a las personas con discapacidad y con movilidad reducida, así como indemnización económica por la pérdida o daño de su equipo de movilidad en caso de accidente; el derecho a ser informado sobre el viaje, antes y durante el mismo, así como una información general de sus derechos en las terminales y por Internet; un mecanismo de tramitación de las reclamaciones establecido por los transportistas y disponible para todos los pasajeros, y la existencia de organismos nacionales independientes en cada país de la UE, que se encarguen de hacer cumplir el Reglamento y, en caso necesario, de imponer sanciones.

- a. incorporando a la norma estatal los principios básicos del Reglamento. Solución absurda y, por tanto, desechada.
- b. reproduciendo literalmente sus normas. Solución peligrosa porque:
 - la fuerza obligatoria del Reglamento no viene de la reproducción de su contenido en la ley del Estado miembro (en nuestro caso del BOE), sino de su publicación en el DOCE. Por tanto la publicación de sus normas en dos diarios oficiales plantearía problemas en cuanto al inicio de su vigencia, las posibles inexactitudes en la incorporación del texto auténtico, etc.), y, lo que es más importante,
 - la modificación del Reglamento UE obligaría a una modificación “automática” de la norma estatal; y no se olvide que estos Reglamentos se someten a un “test de resistencia” periódico (los Informes tanto del Consejo como del organismo encargado en cada Estado miembro de su aplicación), al que ya se hizo referencia. (Por limitarnos al Reglamento en materia de transporte de autocar y autobús, en el mismo se establece que *a más tardar el 2 de marzo de 2016, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento y los efectos del presente Reglamento. En caso necesario, se adjuntarán al informe las propuestas legislativas que apliquen con más detalle las disposiciones del presente Reglamento o las modifiquen*”)
- c. Mediante la simple cita del Reglamento, que es el procedimiento que viene siguiéndose en nuestro país, y que fue el seguido en el Anteproyecto.

Concluido el *excursus*, y retomando la pregunta que quedó en suspenso: aun en el supuesto de que los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los viajeros sean exhaustivos, ¿es ello suficiente para que un Estado miembro se abstenga de regular el contrato de transporte?

Y de nuevo tenemos que contestar negativamente. Y ello porque la norma jurídica, además de su función prescriptiva (es una regla dirigida a la ordenación del comportamiento humano prescrita por una autoridad cuyo incumplimiento puede llevar aparejado una sanción) cumple otra no menos importante que es su función motivadora (casi “educativa”) que requiere su publicidad (el máximo conocimiento del colectivo al que va dirigida) para que se produzca el efecto de la llamada prevención general (que es algo muy distinto de la prevención especial, que solo tiene en cuenta la protección de los intereses directamente protegidos; en nuestro caso, los del viajero o los de la empresa de transporte).

Y podemos preguntarnos, en estos momentos, los usuarios del transporte terrestre en España ¿conocen la existencia de los Reglamentos de la UE?

Se parte del dato de que el español medio no desayuna leyendo el DOCE. Por tanto, salvo casos excepcionales, desconoce la existencia de los Reglamentos de la UE. Deberá, en consecuencia, acudir a otros medios de información y estos son básicamente dos: la propia empresa de transportes (tanto sus condiciones generales como en la información que ponga a disposición de sus usuarios por otros cauces) como los organismos encargados de velar por la ordenación de los transportes, en nuestro caso el Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de Transporte Terrestre.

(Incluso, si somos particularmente perspicaces, podemos acudir a la información facilitada por el organismo encargado de velar por la protección de los consumidores y usuarios, en este caso el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a quien está encomendada la política de consumo; que desarrolla a través de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN).

Sin embargo, cuando se acude a estos otros medios de información nos encontramos con que los mismos no facilitan información alguna al viajero sobre sus derechos.

Por lo que se refiere a las empresas de transporte, (vid. a título de ejemplo, las Condiciones legales de contratación del grupo AVANZA, líder en el sector del transporte urbano y con una presencia muy importante en el interurbano, en su sitio web <https://www.avanzabus.com/web/condiciones-generales.html>) éstas ni siquiera citan que existe un Reglamento UE que establece una serie de derechos a favor de los pasajeros. Es más, contienen condiciones (como la limitación a 450 euros por pieza en caso de pérdida de equipaje) que son contrarias a lo que dispone el Reglamento UE que en su art. 7, después de señalar que “el importe de la indemnización se calculará de conformidad con el Derecho nacional vigente”, añade que “el límite máximo establecido por el Derecho nacional a la indemnización por fallecimiento o lesiones personales o por la pérdida o daño del equipaje para cada ocasión no será inferior a 1.200 EUR por pieza de equipaje”.

Quinta conclusión: las empresas de transporte de viajeros por carretera no se han enterado (o no han querido hacerlo) de la existencia y plena vigencia del Reglamento comunitario.

Desconocimiento que sorprende si se toma en consideración el dato de que la principal Asociación empresarial del sector (FENEBUS) ha elaborado y hecho público en su sitio web una “Guía sobre los derechos de los pasajeros que viajen en autobús y autocar” – elaborada utilizando como base el Reglamento (CE) nº 181/2011 y la guía para operadores sobre el mismo Reglamento realizada por la Unión Internacional del Transporte por carretera (IRU) - que pretende informar a las empresas de transporte de viajeros por carretera de las nuevas obligaciones resultantes del Reglamento de Derechos de los pasajeros que viajen en autobús y autocar y cuya lectura la asociación recomienda encarecidamente a fin de conseguir una total comprensión de la dimensión de las obligaciones y responsabilidades establecidas en el Reglamento.

Lamentablemente, lo mismo sucede con la información facilitada por el Ministerio de Fomento, en cuyo seno se encuentra la Dirección General de Transporte Terrestre. En su sitio web, en el apartado correspondiente a la “normativa vigente” ni siquiera se citan los Reglamentos UE, ni dentro de la normativa española ni dentro de la regulación europea. Bien es cierto que el propio Ministerio se encarga de “puntualizar” que *“los textos, normativa y en general cualquier información contenida en las páginas de este Portal tienen carácter meramente informativo, por lo que sugerimos compruebe la vigencia y exactitud de los datos en las fuentes administrativas oficiales correspondientes. Y que “la información que se ofrece podría no ser exhaustiva, exacta o actualizada”*.

No deja de ser curioso, sin embargo, que en la misma página, en sede de “Marina mercante”, aparece una pestaña titulada “Derechos de los pasajeros” en la que se citan tanto el reglamento (UE) nº 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables, aplicable desde el 18 de diciembre de 2012, como el reglamento (CE) nº 392/2009, sobre la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por mar en caso de accidente, aplicable en la Unión Europea y los Estados del EEE desde el 31 de diciembre de 2012.

Sexta conclusión: Para la página web del Ministerio no existe la normativa comunitaria sobre derechos de los viajeros en los transportes terrestres, a pesar de que – según datos del INE – sólo en el mes de noviembre de 2014 el número de usuarios del transporte público fue de más de 387,2 millones de viajeros que, obviamente, no han podido acudir a la página del Ministerio para conocer los derechos que les reconoce la legislación vigente cuando utilizan un autobús o un autocar para trasladarse de un lugar a otro.

Cabría pensar, sin embargo, que quizá la información habría que buscarla en el sitio web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Sin embargo, tampoco aquí encontramos referencia alguna a los Reglamentos en materia de derechos de los viajeros. En la página de Consumo (en reconstrucción), bajo el título derechos de los consumidores, solo aparecen referencias generales a los mismos y, dentro de los derechos sectoriales, una mención a los derechos de los pasajeros del transporte aéreo y los derechos de los viajeros de autobús y autocar (los transportes ferroviarios y los marítimos ni se mencionan), pero sin más desarrollo de la información.

Antes de concluir con estas referencias a la información institucional, resulta sorprendente comprobar que el Ministerio de Sanidad, ha desarrollado una aplicación para móvil (gratuita y que funciona sin conexión para evitar cargos de *roaming*) mediante la cual la AECOSAN y el Centro Europeo del Consumidor en España facilitan información y asesoramiento a los consumidores españoles y europeos que viajen al extranjero en 23 lenguas de la UE además de islandés y noruego; información que abarca los temas relativos a los transportes aéreo, terrestre y marítimo y que ha sido presentada en el Parlamento Europeo en Estrasburgo.

Séptima conclusión: Si el español medio quiere informarse sobre sus derechos en materia de transporte terrestre de viajeros tiene que poseer un móvil inteligente y estar de vacaciones en el extranjero.

Por todo lo expuesto no debe extrañar que, según publica la propia Asociación FENEBUS (hoy integrada con ASINTRA en la Confederación Española de Transporte en Autobús, CONFEBUS), los resultados de una nueva encuesta del Eurobarómetro (Septiembre 2014) sobre derechos de los pasajeros muestren que, a pesar de que los servicios de autocar de larga distancia son el modo de transporte que mejor información ofrece respecto al precio del billete y a los derechos de los viajeros, España ocupe el último lugar en punto al conocimiento por parte de los usuarios de los derechos que les confieren los Reglamentos comunitarios: mientras que en Eslovaquia el 55% de los usuarios de los transportes por carretera consideran que reciben una información

correcta, completa y transparente tanto sobre el precio de los billetes como sobre sus derechos como pasajeros, en nuestro país el porcentaje cae al 29%.

Conclusión de conclusiones: A la vista de todo lo expuesto no resulta en absoluto aventurado concluir que, efectivamente, cabe hablar de una desidia del legislador español que, unida a las conductas seguidas por la Administración encargada de los transportes y las empresas del sector, frente a la que es necesario reaccionar porque – y esto es lo que en realidad importa – los viajeros españoles no son conscientes de sus derechos y, si los desconocen, mal puede exigir su cumplimiento.

APÉNDICE

Texto de los artículos dedicados al transporte de personas en el Borrador de Anteproyecto de Código Mercantil elaborado por el Grupo XI de la Comisión General de Codificación (Última revisión, mayo 2014)

SECCIÓN 2ª. DEL TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS

Subsección 1ª. Disposiciones generales

Artículo 561-79. Noción y normas aplicables

1. El contrato de transporte de personas es aquél por el que el porteador se obliga a trasladar de un lugar a otro uno o más viajeros con o sin equipaje, mediante el pago de un precio.
2. El contrato se regirá por las normas de este Código y por las de la Unión Europea, las cuales serán también de aplicación a los contratos por los que un porteador se obliga a trasladar personas gratuitamente.

Subsección 2ª. De la información precontractual y la documentación del contrato.

Artículo 561-79 bis. Información precontractual.

1. Antes de la celebración del contrato, el porteador deberá informar al viajero de todas las condiciones del transporte, así como de los derechos que le asisten conforme a la normativa nacional, comunitaria e internacional. En particular deberá suministrarle información completa, clara y comprensible en relación con:
 - a) La responsabilidad del transportista con respecto a los viajeros y sus equipajes, incluyendo en su caso los límites indemnizatorios que resultaran aplicables,
 - b) los plazos y los sujetos ante quienes se podría presentar una reclamación de indemnización, y
 - c) en su caso, los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida
2. La información al viajero se facilitará al menos en castellano.
3. La información a que se refiere el apartado uno de este artículo deberá estar siempre a disposición del viajero cualquiera que sea el medio utilizado para la celebración del contrato.

Artículo 561-80. Documento del transporte.

1. El porteador entregará al contratante un documento escrito que dará fe, salvo prueba en contrario, de la conclusión y contenido del contrato.

2. El documento de transporte podrá emitirse en forma de registro electrónico de datos, susceptible de transformarse en signos de escritura legibles.

Artículo 561-81. *Billetes y tarjetas de abono.*

1. Cuando el transporte se contrate por plaza o asiento, se documentará en un billete, que legitimará al viajero para ser transportado.

2. El billete incluirá, al menos, las siguientes menciones:

a) Datos de identificación.

b) Origen y destino del viaje o zona geográfica de validez.

c) Precio del transporte.

d) Fecha de utilización del servicio, fecha de emisión o plazo de validez del billete.

e) En su caso, número del asiento y del vehículo.

f) Cualquier otra indicación necesaria para probar la conclusión y el contenido del contrato de transporte.

3. El transporte también podrá documentarse mediante tarjetas de abono o documentos similares para un número limitado de viajes o para un determinado periodo de tiempo, con o sin límite en cuanto al número de viajes.

Artículo 561-82. *Talón de equipaje.*

1. Siempre que se transporte equipaje, el porteador deberá expedir al pasajero un talón de equipaje con las menciones necesarias para su correcta identificación o bien incluir esas menciones en el documento de transporte. En el transporte por carretera esta norma sólo será aplicable cuando se trate de servicios regulares de uso general.

2. El documento que se expida hará fe, salvo prueba en contrario, de la veracidad de sus menciones, así como de la recepción del equipaje por el porteador en buen estado aparente.

Subsección 3ª. Del contenido del contrato

Artículo 561-83. *Obligación de transporte.*

1. El porteador asume la obligación de conducir a destino al viajero junto con su equipaje, sin daño ni menoscabo, en el tiempo y por la ruta fijados o, en otro caso, por los que resulten adecuados, atendiendo a las circunstancias de la operación.

2. El porteador está obligado a admitir y a transportar el equipaje del viajero de acuerdo con las características del vehículo y las limitaciones de la normativa aplicable. Al final del trayecto, el porteador deberá poner a disposición del viajero el equipaje que haya transportado.

3. El porteador también se obliga a cumplir las demás prestaciones complementarias o accesorias asumidas con motivo u ocasión, del transporte, en los términos y condiciones fijados.

Artículo 561-84. *Impedimentos al transporte.*

1. En caso de que se produzcan eventos que impidan realizar o continuar el transporte, retrasen su inicio o la llegada a destino, el porteador deberá informar de tales hechos a los viajeros. A petición expresa del viajero, el porteador extenderá un justificante haciendo constar tales circunstancias.

2. La interrupción del viaje no libera al porteador de la obligación de trasladar al viajero y su equipaje hasta el lugar de destino, debiendo poner a su disposición los medios que permitan cubrir la parte restante del trayecto sin coste adicional alguno. No obstante, el viajero tendrá derecho a desistir del transporte, exigiendo la devolución del precio.

Artículo 561-85. *Pago del precio.*

El viajero estará obligado al pago del precio del transporte cuando no se haya obligado a hacerlo la persona que celebró el contrato a su favor.

Artículo 561-86. Tenencia del billete.

En los transportes contratados por plaza o asiento, el viajero deberá conservar el billete o la tarjeta de abono durante todo el trayecto y exhibirlo al porteador o a sus auxiliares cuando lo soliciten.

Artículo 561-87. Derechos y obligaciones del viajero.

1. El viajero tendrá derecho a exigir del porteador el cumplimiento de las obligaciones que le incumben de acuerdo con las normas de la Unión Europea.

2. El viajero deberá pagar el precio del pasaje, presentarse oportunamente para su embarque y observar en todo momento una conducta razonable y adecuada, absteniéndose de causar daños al vehículo, de poner en peligro la seguridad del transporte o de los demás viajeros, así como de incomodar a éstos de una manera intolerable.

3. El porteador podrá obligar a abandonar el vehículo a los viajeros que incumplan la obligación prevista en el apartado anterior, sin que tengan derecho al reembolso del precio satisfecho por el transporte.

*Subsección 4ª. Del régimen de responsabilidad**Artículo 561-87 bis. Remisión a la normativa de la Unión Europea.*

La responsabilidad del porteador por los daños y perjuicios causados tanto por la cancelación total o parcial del viaje, por daños a los viajeros en sus personas o en sus equipajes, por retraso en la ejecución del transporte como por las pérdidas y averías que sufra el vehículo de motor transportado en el ferrocarril, se regularan por lo dispuesto en los Convenios internacionales sobre la materia de los que España es parte y en las normas de la Unión Europea.

Del mismo modo, el límite de las indemnizaciones a percibir por los viajeros en los supuestos contemplados en el párrafo anterior y los seguros para cubrir el riesgo de las mismas se fijarán y concertarán de acuerdo con lo dispuesto en los citados Convenios y normas.

Artículo 561-88. Inejecución total o parcial del viaje.

1. El porteador responderá de los daños y perjuicios causados por la cancelación total o parcial del viaje, a menos que se debiera a hechos o circunstancias que no le fueran imputables.

2. En los mismos términos, el porteador responderá de los daños y perjuicios causados por la modificación de los horarios, itinerarios o paradas.

3. El viajero que no se presente en el lugar y tiempo indicados para el comienzo del viaje perderá el derecho al transporte.

Cuando el viajero comunique al porteador su renuncia al transporte con la antelación mínima fijada en el contrato, tendrá derecho al reembolso de todo o parte del precio.

4. Cuando no se realice el transporte y el porteador haya recibido el precio, deberá devolver el importe íntegro. La ejecución parcial de la operación solo le dará derecho a percibir la parte correspondiente del precio contratado cuando lo finalmente ejecutado reporte algún beneficio para el viajero.

Artículo 561-89. Responsabilidad por daños personales.

1. El porteador responderá de los daños causados por la muerte o las lesiones sufridas por el viajero con motivo de la entrada o salida del vehículo o durante su estancia en el mismo, siempre que sean consecuencia de hechos relacionados con el transporte.

2. El porteador quedará exonerado de responsabilidad cuando pruebe que los daños y perjuicios han sido debidos a circunstancias ajenas a su empresa que, a pesar de haber adoptado toda la diligencia exigible, no pudo evitar y cuyas consecuencias tampoco pudo impedir. El porteador también quedará exonerado de responsabilidad en la medida en que el suceso haya sido debido a culpa del viajero. En ningún caso podrán alegarse como causas de exoneración los defectos del vehículo ni, en lo que se refiere al transporte ferroviario, el estado de las infraestructuras.

Artículo 561-90. *Seguro de responsabilidad civil.*

El porteador deberá suscribir un seguro que cubra su responsabilidad civil por daños personales a los viajeros.

Artículo 561-91. *Responsabilidad por retraso en la ejecución del transporte.*

1. En caso de retraso, se indemnizará el perjuicio que el viajero pruebe que le ha ocasionado el mismo.

2. No obstante, el porteador se exonerará cuando pruebe que el retraso fue debido a culpa del viajero o a circunstancias ajenas a su empresa, que no pudo evitar y cuyas consecuencias tampoco pudo impedir, a pesar de haber actuado con la diligencia requerida por la situación. En ningún caso podrán alegarse como causas de exoneración los defectos del vehículo.

Artículo 561-92. *Responsabilidad por daños al equipaje.*

1. El porteador responderá de la pérdida y de las averías del equipaje desde el momento de su recepción para el transporte hasta el de su restitución al viajero.

2. El porteador quedará exonerado, en todo o en parte, de esa responsabilidad si prueba que la pérdida, la avería o el retraso se han producido por culpa del viajero, por la naturaleza y vicio propio del equipaje o por circunstancias que no pudo evitar y cuyas consecuencias tampoco pudo impedir. Los defectos del vehículo no podrán ser alegados en ningún caso como causa de exoneración.

3. El viajero podrá considerar perdido su equipaje cuando transcurran catorce días, a contar de su llegada a destino, sin que se haya procedido a restituirlo, teniendo derecho a exigir al porteador la correspondiente indemnización.

4. La eventual recuperación de equipajes perdidos se registrará por lo establecido para el transporte de mercancías.

Artículo 561-93. *Transporte de los vehículos de los viajeros por ferrocarril.*

1. El porteador deberá indemnizar al viajero las pérdidas y averías que sufra el vehículo de motor transportado en el ferrocarril.

2. Los objetos que se hallen en su interior se equiparán, a efectos de responsabilidad, a los bultos de mano.

3. Un remolque, con o sin carga, será considerado como un vehículo independiente.

Artículo 561-94. *Responsabilidad por daños a los bultos de mano.*

El porteador sólo responderá de la pérdida y de la avería de los bultos de mano en el transporte, cuando el viajero pruebe que se han producido por culpa del porteador

Artículo 561-95. *Límites de Indemnización.*

1. La indemnización de los daños derivados del retraso no excederá del triple del precio del transporte.

2. Salvo que expresamente se hayan pactado unas cuantías o condiciones diferentes, la responsabilidad de los porteadores de viajeros por las pérdidas o averías que sufran los equipajes o los bultos de mano estará limitada a los importes máximos que estén establecidos reglamentariamente.

3. La indemnización por la pérdida o los daños del vehículo de motor del viajero estará limitada a los importes máximos que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 561-96. *Pluralidad de porteadores.*

1. Cuando el transporte de viajeros haya sido asumido por varios porteadores sucesivos, en virtud de un único contrato, y cada uno de ellos realice una parte del trayecto, la responsabilidad por daños personales, al equipaje o por retraso deberá ser asumida por el porteador sucesivo que estuviera a cargo de la parte del trayecto en que se hayan producido los hechos.

2. En los demás supuestos en que haya pluralidad de portadores se aplicarán las reglas establecidas para la responsabilidad de los portadores efectivos para el transporte de mercancías.

3. No obstante lo establecido en los dos apartados anteriores, cuando se trate de un servicio regular de transporte de viajeros por carretera la responsabilidad por daños personales, al equipaje o por retraso se asumirá siempre por el portador que contrató el transporte.

Artículo 561-97. Responsabilidad por los auxiliares.

1. El portador responderá de los actos y omisiones de sus auxiliares y de los terceros a cuyos servicios recurra para el cumplimiento de sus obligaciones.

2. Los administradores de la infraestructura ferroviaria sobre la que se realice el transporte se considerarán, a estos efectos, auxiliares del portador.

3. En el transporte por ferrocarril no podrán alegarse como causas de exoneración los defectos del vehículo ni, en lo que se refiere al transporte ferroviario, el estado de las infraestructuras.

Artículo 561-98. Acciones y régimen de responsabilidad.

El régimen de responsabilidad previsto en este título será aplicable a toda acción que persiga una indemnización por daños y perjuicios derivados del transporte, con independencia de cuál sea el procedimiento a través del que se ejercite o su fundamento contractual o extracontractual, tanto se si hace valer frente al portador como si se dirige frente a sus auxiliares o terceros de los que responda.

Igualmente, el régimen de responsabilidad previsto en este título se aplicará a las acciones de responsabilidad que se dirijan contra los auxiliares o terceros, cuyos servicios empleare el portador para el cumplimiento de sus obligaciones.

Artículo 561-99. Pérdida de los beneficios de limitación.

El portador no podrá valerse de las normas del presente título que excluyan o limiten su responsabilidad cuando el daño haya sido causado por el mismo o por sus auxiliares, intencionadamente o actuando de forma temeraria y con conciencia de su probabilidad. La misma regla se aplicará también a los auxiliares del portador.

Artículo 561-100. Responsabilidad del viajero.

1. El viajero o, en su caso, el contratante del transporte responderán de los daños y perjuicios causados al portador por el incumplimiento culpable de sus obligaciones.

2. El viajero responderá, asimismo, de los daños y perjuicios causados al portador por los objetos o animales que lleve consigo, a no ser que pruebe que han sido debidos a circunstancias que no pudo evitar y cuyas consecuencias tampoco pudo impedir, a pesar de haber obrado con la diligencia exigible al viajero.

Artículo 561-101. Reservas.

1. El viajero o su derechohabiente informarán al portador de los daños personales sufridos por aquél dentro de los doce meses siguientes al día en que se manifiesten. Dicha información no será necesaria cuando el portador haya tenido conocimiento por otro medio del accidente sufrido por el viajero.

2. El viajero deberá formular por escrito sus reservas al portador o a sus auxiliares cuando aprecie daños en los bultos de mano o en el equipaje, dentro de los tres días siguientes al de su llegada a destino o, en su caso, al de la recepción del equipaje. Cuando tales daños fueran aparentes, las reservas habrán de manifestarse durante el viaje, a la llegada a destino del viajero o en el momento de la recepción del equipaje.

3. La ausencia de información sobre daños personales o de formulación de reservas, conllevará la presunción, salvo prueba en contrario, de que el viajero, sus bultos de mano o equipajes se transportaron sin daño alguno.

4. En caso de retraso en la ejecución del transporte o en la entrega del equipaje, el viajero perderá toda acción de reclamación cuando no haya formulado reservas escritas al porteador dentro de los veintiún días siguientes a su llegada o a la recepción del equipaje.

Artículo 561-102. *Prescripción de acciones por daños personales a los viajeros.*

La acción de responsabilidad por daños personales a los viajeros prescribirá a los tres años desde el fallecimiento del viajero o desde que se manifieste el alcance de su lesión, sin que en ningún caso pueda sobrepasarse el plazo de diez años contados a partir del momento del accidente.